

DOCUMENT DE TRAVAIL

DT/98/03

Cinq questions sur l'aide à l'agriculture en Afrique

Jean-David NAUDET

Cinq questions sur l'aide à l'agriculture en Afrique

Jean-David NAUDET¹

¹ Economiste à DIAL

Table des matières

Introduction.....	3
1. Faut-il faire ce qui est prioritaire ou faire ce que l'on sait faire ?.....	5
1.1. L'aide ne sait pas tout faire.	5
1.2. Articuler la réflexion sur les enjeux du développement à une conscience claire de ce que l'aide peut faire.....	8
2. Qui gère les effets de système de l'aide extérieure ?.....	9
2.1. Les effets du système d'aide sur les institutions	10
2.2. Les effets de saturation	12
2.3. Les effets de déresponsabilisation	14
2.4. Des problèmes qui ne sont pas pris en charge.....	16
3. Accumulation de connaissances ou succession de modes ?.....	17
3.1. Prêt-à-porter plutôt que sur-mesure	17
3.2. Des diagnostics continuellement démentis	18
3.3. Des diagnostics fonctions des solutions a priori.....	20
3.4. Du diagnostic aux solutions et non l'inverse	21
4. L'instrument projet est-il adapté à l'accompagnement du développement ?.....	22
4.1. Initiation et conception : des phases toujours dominées par les donateurs.....	23
4.2. Des budgets qui conditionnent l'action future.....	24
4.3. Un cadre général d'action donné au départ	25
4.4. Un certain partage du territoire.....	26
4.5. Suivi : une attention insuffisante	27
4.6. Evaluation : une pratique qui se ritualise	28
4.7. Adapter l'instrument ?.....	29
5. L'aide au centre du développement ou du dialogue ?.....	31
5.1. Un agenda envahissant.....	31
5.2. Les structures d'aide se positionnent au centre des questions de développement ...	32
5.3. Mettre l'aide au centre du dialogue et non du développement	34

Table des illustrations

Graphique 1 : Gestion du terroir.....	33
Graphique 2.....	35

Introduction

"Ceux qui ont suivi de près l'aide au développement au cours des 20 dernières années savent que le bilan global des efforts est fort maigre". La plupart des spécialistes partageront volontiers ce sentiment¹ exprimé par Denève à la fin d'une étude sur les évolutions du monde rural sahélien. En revanche, si l'on interroge sur les causes de ce relatif insuccès, il est à parier que l'on aura autant de réponses différentes que d'interlocuteurs. "La clé du problème, c'est le foncier", "les Etats prédateurs ont tué le développement agricole", "il faut protéger les marchés régionaux", "on ne peut développer l'agriculture sans pouvoir d'achat urbain", "les politiques en faveur des urbains ont pénalisé la production agricole", "il faut avant tout promouvoir le capital humain" sont quelques unes, à titre d'exemples, des réponses que l'on peut obtenir sur ce sujet.

Ce paradoxe mérite que l'on s'y arrête : une situation relativement connue -celle des agricultures africaines-, un diagnostic à peu près partagé -les résultats décevants de l'appui extérieur-, et pourtant l'absence d'analyse(s) s'imposant comme leçon(s) d'expérience à un grand nombre d'acteurs.

On aurait tendance à voir là la caractéristique manifeste d'un sujet insuffisamment étudié. Est-il possible que l'aide aux agricultures africaines, en dépit du nombre d'éminents spécialistes, de travaux et d'ouvrages divers qu'ils ont dirigés, puissent présenter une telle caractéristique ? Oui, si l'on fait l'hypothèse qu'étudier l'aide en tant que telle et étudier le développement sont deux sujets tout à fait différents. L'immense majorité des analyses, et particulièrement dans le cas des analyses francophones, traitent en fait du développement agricole. L'aide n'y est abordé que comme un des éléments de ce dernier². Très peu font en fait de l'appui extérieur le centre de leurs investigations.

Les réponses suggérées plus haut à la question des résultats décevants obtenus ne sont pas inventées. Elles figurent toutes dans des travaux de référence d'experts de la question. Mais elles ne constituent en aucune façon des réponses aux échecs de l'aide, mais aux échecs du développement agricole africain. Si le système d'aide avait établi ces diagnostics avancé comme causes d'insuccès, il aurait pu adapter son intervention en conséquence de façon à éviter l'échec, soit en conditionnant l'appui à certaines questions clés, soit en se repliant sur

¹ En dépit de succès réels ou d'importants impacts indirects qu'il convient de toujours garder à l'esprit

des objectifs plus modestes du fait de l'absence de conditions satisfaisantes de développement, soit en travaillant qu'avec les acteurs présentant de bonnes perspectives de développement, etc... Les problèmes structurels du développement ne peuvent constituer de bons candidats pour être des causes des résultats décevants de l'aide. En effet, si l'aide les avait bien analysés, elle aurait su définir des stratégies, des méthodes et des objectifs compatibles avec ces contraintes structurelles. La seule analyse pertinente pour l'aide qui se dégage de ces différentes réponses est comment se fait-il que ces diagnostics ne sont proposées qu'a posteriori ? pourquoi n'ont-ils pas pu être établis a priori ?

La présente réflexion tente d'aborder la discussion autour de quelques analyses qui sont des candidats potentiels pour expliquer cette fois-ci les résultats de l'aide et non du développement. Ces analyses, qui sont présentées sous forme de questions sont au nombre de cinq.

- Y a-t-il des choses que l'aide ne sait intrinsèquement pas faire ?
- L'aide a-t-elle des effets pervers que l'on ne parvient pas à gérer ?
- L'aide obéit-elle à un processus d'accumulation de connaissances ?
- L'instrument favori de l'aide -le projet- est-il adapté à ce qu'on lui demande de faire ?
- L'aide ne cannibalise-t-elle pas les questions de développement ?

Ces questions ne sont pas nouvelles, mais elles semblent souvent traitées comme si elles étaient secondaires. De simples tracasseries, des sous produits nuisibles, connus mais qui ne doivent pas détourner de l'essentiel : la production de développement. Ce texte tente au contraire de plaider pour que ces questions deviennent centrales pour les personnes impliquées -personnels d'agence, bénéficiaires de l'aide, experts du Nord et du Sud, gestionnaires de projets, chercheurs- dans une entreprise qui ne saura progresser (et peut-être même survivre) qu'en analysant lucidement ses faiblesses.

² Il y a bien sûr un bon nombre d'exceptions dont certaines sont reprises en référence dans la suite de ce texte.

1. Faut-il faire ce qui est prioritaire ou faire ce que l'on sait faire ?

1.1. L'aide ne sait pas tout faire.

Le bilan de l'aide au Sahel élaboré par le Club du Sahel met clairement en avant des niveaux de réussite diversifiés selon la nature et le secteur de l'intervention :

« Après 20 ans d'action au Sahel, il est légitime de s'interroger sur ce que l'aide a su bien faire, et ce qu'elle a moins bien réussi. L'examen des évaluations comme des rapports plus globaux semble indiquer que l'aide parvient plus facilement au succès lorsqu'elle vise des entreprises à dominante technique et de nature ponctuelle. A l'inverse le soutien à des processus permanents faisant largement appel au facteur humain (people oriented) est une entreprise où l'aide a été beaucoup moins efficace... Effectivement, le secteur des infrastructures, l'hydraulique, la santé publique ou encore la formation, secteurs où il est facile de concevoir des interventions ponctuelles et techniques semblent être des domaines où l'aide a, du point de vue de son incidence, réellement fait une différence. Inversement, le soutien au secteur privé et plus encore le développement institutionnel constituent des activités où le bilan de l'aide au Sahel peut être mis en question » (Naudet 1997 : 13)

Ce constat n'est pas particulier au Sahel, plusieurs analyses effectuées sur des espaces géographiques plus larges concluent dans le même sens. Ainsi dès 1985, le rapport Cassen mettait en avant une distinction sur la nature « dure » et « douce » du domaine d'intervention pour expliquer l'efficacité de l'aide.

Certains projets impliquent une petite communauté d'utilisateurs; d'autres sont diffusés à un grand nombre de bénéficiaires. Les exemples de projets à petit groupe d'utilisateurs se trouvent parmi les domaines de haute technologie comme les télécommunications et télédétection ou certains process industriels. De tels activités tendent à s'appuyer sur des technologies "dures" (hard) basées sur des approches scientifiques, qui requièrent peu d'adaptation aux conditions locales. Par contraste des activités "softs" tels que le développement rural et la vulgarisation agricole impliquent un grand nombre de personnes; leurs résultats dépendent des pratiques sociales et culturelles; elles sont donc moins à même de déboucher sur de francs succès. De plus, contrairement aux techniques industrielles, les techniques agricoles, ou relevant plus généralement des sciences de la nature, dépendent étroitement de leur lieu d'application, et nécessitent donc une adaptation aux conditions locales (Cassen 1994 : 145-146).

Quelques années plus tard, Arturo Israël analysant l'expérience de la Banque Mondiale en matière de développement institutionnel confirmait cette analyse. Il retenait le concept de « spécificité » des activités appuyées comme un des premiers déterminants de la réussite des actions. Une activité est plus ou moins spécifique selon la facilité que l'on a à définir les

objectifs dans leur objet et leur durée, mesurer les résultats, les imputer aux acteurs et définir des codes de comportement professionnels. L'impact serait ainsi, en général, plus déterminant dans les activités spécifiques, telles que les activités de construction, et beaucoup moins probant dans les activités peu spécifiques, telles que les activités de conseil, de planification ou de gestion.

Le concept de spécificité

Le concept de spécificité repose sur quatre composantes :

Le potentiel de spécification, qui peut être partagé entre la capacité à définir des objectifs, des méthodes et des systèmes de contrôle et l'étendue de la période de temps sur laquelle ces définitions sont valables.

La nature des effets -c'est-à-dire leur intensité, leur timing (immédiats ou retardés), leur dispersion parmi les acteurs et les activités et leur visibilité

La façon dont les deux composantes précédentes affectent la motivation et le comportement des participant;

Le type d'actions entrepris par les participants en réponse à ces effets; les différentes façons dont ces acteurs interprètent leur profession. (Israel 1987 : 52)

Un facteur prépondérant de l'efficacité de l'action est en particulier la possibilité de l'inscrire objectivement dans une période de temps donnée. Berg exprime cela dans le domaine particulier de la santé.

« En matière de santé, la coopération technique a remporté ses succès les plus éclatants lorsqu'elle a suivi une approche fonctionnelle ou axée sur des campagnes, telle que l'éradication totale de la variole ou le développement des techniques de réhydratation par voie orale contre la diarrhée infantile. » (Berg 1993 : 22)

La plupart des études confirment ces analyses. Le plus souvent les domaines des infrastructures, de l'hydraulique, de la santé publique, de la formation sont cités comme ceux où l'impact de l'aide a été le plus visible (Cassen 1994, OCDE 1996). A l'inverse, le développement institutionnel, activité particulièrement peu spécifique, est généralement le domaine où les plus grandes réserves sont émises quant à l'action de l'aide. Ainsi Van de Walle et Johnston le notent lors d'une analyse de l'efficacité de l'aide en Afrique.

"Bien que chaque étude de cas illustre des "succss stories" particulières, elles confirment toutes une large insatisfaction quant aux résultats en matière de construction des capacités en Afrique, partagés par l'ensemble des donateurs et des bénéficiaires." Cela est d'autant plus notable qu'"il est difficile de trouver une seule grande institution publique,n créée depuis l'indépendance, dans laquelle les ressources d'aide n'aient pas joué un rôle important." (Van de Walle et Johnston 1996 : 16-17)

Les analyses multi-sectorielles d'évaluation rendent parfaitement compte de ces écarts dans le niveau de résultat des actions selon leur secteur.

Berg commente des résultats obtenus par la Banque Mondiale, en ce qui concerne la coopération technique

« Des résultats d'évaluation pour 1990, il ressort que 62% des projets d'assistance technique achevés ont produit des résultats satisfaisants. Cependant, le taux de réussite des volets de développement institutionnel de l'ensemble des projets évalués ne dépasse pas 25%. » (Berg 1993 : 27)

La Communauté Européenne, dans son « livre vert », fait le même constat de taux de réussite très différencié selon les actions entreprises :

« L'aide projet a un impact et une efficacité très variables d'un secteur à l'autre. L'évaluation de 335 projets engagés au cours des années 1980 a par exemple conclu à un taux d'efficacité de 70% pour le secteur des transports et de moins de 30% pour l'agriculture et le développement rural. » (Commission Européenne 1997 : 10)

L'ODI (Cox, Healey, Koning 1997 : 76) a récemment classé pour quatre agences de coopération (Commission Européenne, Banque Mondiale, KfW, ODA) et cinq secteurs d'intervention (Agriculture, Education/formation, Energie, Industrie, transport/télécommunications) les taux de succès de leurs projets, d'après les critères internes de chaque agence, selon le secteur d'intervention. Le résultat fait ressortir des régularités très nettes. Pour toutes les agences considérées les projets du secteur industriel viennent en dernière place³, en terme de taux d'efficacité, et les projets à l'agriculture en avant dernière place.

L'expérience accumulée est assez fournie et convergente pour que l'on soit presque assuré de l'importance première de la nature des activités appuyées dans le succès des opérations d'appui au développement. Plus le contenu d'une action est technique, plus il est imputable en terme d'objectif, de tâche et de résultat, plus il est objectivement limité dans le temps et plus l'efficacité de l'action d'appui sera importante. Cela a des conséquences en terme de secteur d'intervention. Le développement rural, et plus encore le développement institutionnel (qui est plus souvent une composante d'interventions sectorielles qu'un secteur lui-même)

³ On pourrait penser que la dernière place de l'industrie vient contredire les hypothèses avancées sur le lien entre réussite des projets et spécificité des activités appuyées. En fait, les projets du secteur industrie contiennent peu d'interventions purement industrielles, et bien davantage d'actions visant le développement institutionnel ou la fourniture de crédit ou de services à l'industrie. Ces actions sont de fait moins spécifiques que celles des secteurs énergie, transport ou formation.

apparaissent comme des secteurs où les résultats des actions entreprises sont relativement décevants.

1.2. Articuler la réflexion sur les enjeux du développement à une conscience claire de ce que l'aide peut faire

Les constats précédents pousseraient facilement à une stratégie plus modeste de l'intervention de l'aide extérieure : faire bien et largement ce que l'on sait faire et laisser aux sociétés des pays en développement le soin de progresser dans ce à quoi on ne peut guère les aider efficacement. Une telle stratégie serait basée de fait sur la subsidiarité. Chaque intervenant, y compris l'aide extérieure, ne doit être responsabilisé que sur ce qu'il est le mieux à même de maîtriser. En termes concrets cela reviendrait à spécialiser l'aide extérieure vers un certain type d'opérations : construction d'infrastructure, télécommunications, projet énergétiques, hydraulique, santé publique, formation par exemple, mais aussi tout ce qui peut se présenter sous le forme d'opérations ponctuelles assistance technique de courte durée, campagnes d'information, appui aux processus électoraux, aide alimentaire ou humanitaire. Cela laisse un programme relativement vaste.

On ne peut que constater que les tendances actuelles de la coopération ne vont guère dans ce sens. Partant des enjeux et des objectifs de développement, les actions d'aide se trouvent entraînés dans un enchaînement sans fin des interactions qui les fait pénétrer toujours plus profondément dans l'intimité des sociétés des institutions et même des individus des pays aidés. Chaque action bute sur un goulot d'étranglement qui est extérieur à son emprise, et cela justifie que ce nouveau problème soit intégré dans la sphère d'activité des actions futures. Ainsi est-on passé dans le domaine du développement rural par exemple, pour résumer de manière plutôt caricaturale, de l'approche plutôt technique des projets des années 1970, à la reconnaissance de la nécessité de transformer le cadre de politique agricole pour que les projets puissent être efficaces, puis à la reconnaissance de la nécessité d'une approche globale au niveau du terroir pour pouvoir accompagner efficacement les changements de pratique des paysans. Plus récemment l'approche développement local cherche à inclure de nouveaux thèmes -la ville, les institutions locales, le crédit, etc...- qui ont été diagnostiqués comme manquant dans les approches précédentes.

La logique de ces enchaînements n'est pas contestable. Non plus que ne l'est certains des résultats obtenus par ces approches successives. Mais, la tendance à la globalisation permanente des préoccupations des actions d'aide extérieure est surtout une course en avant

pour ne jamais reconnaître son impuissance, pour ne jamais tracer les limites de son pouvoir de transformation.

Le choix entre globalisation ou spécialisation des préoccupations des actions d'aide n'est pas un choix à effectuer entre deux options incompatibles, c'est un dilemme. Une spécialisation trop forte de l'aide dans ses domaines de compétence aboutirait à des absurdités : accumuler les infrastructures et les formations lorsque les institutions et les politiques ne peuvent en tirer profit n'est pas un modèle à défendre. C'est du reste une situation que l'on a connu dans certains pays dans les années 1970. Néanmoins, aujourd'hui le dilemme semble perdu de vue. Les priorités du développement, qui s'ajoutent inlassablement les unes aux autres sans que jamais aucune ne disparaisse, semblent être les seuls repères de l'action menée par le dispositif d'aide. La réforme de la fonction publique, le soutien aux institutions municipales, le changement des comportements en matière de gestion des ressources naturelles, l'empowerment de catégories sociales désavantagées (jeunes, femmes, cadets, ...) sont dans l'agenda actuel des agences d'aide. Mais sait-on faire tout cela ? A-t-on à disposition des instruments pour parvenir à ces ambitions ?

Jamais, l'information disponible n'a permis de voir aussi clairement les atouts et les faiblesses des modes d'intervention de l'aide extérieure. Ne pourrait-on utiliser plus efficacement cette information, et parvenir à un réel compromis entre priorité du développement et avantage comparatif des actions d'aide extérieure ?

2. Qui gère les effets de système de l'aide extérieure ?

Le nombre d'études, en premier lieu desquelles les évaluations, consacrées à l'efficacité de l'aide est impressionnant. Les projets d'aide au Sahel sur les vingt dernières années ont par exemple été l'objet de probablement plusieurs milliers d'évaluations. On aurait tendance à penser qu'il n'est guère nécessaire de s'interroger davantage sur l'efficacité de l'aide, et que la plupart des leçons à retenir dans ce domaine sont déjà connues.

Mais la grande majorité des études et la totalité des évaluations ne considèrent que l'effet de l'action d'aide dans son champ d'activité. Or dans les pays où l'aide atteint un niveau élevé en comparaison du PIB, le système d'aide a des effets qui dépassent très largement la sphère d'activité de chacune des actions d'aide considérée individuellement. Force est de reconnaître que cet « impact » indirect de l'aide, que l'on appellera l'effet de système, est en réalité bien moins investigué. C'est une préoccupation de chercheur et non des systèmes d'apprentissage

interne des agences d'aide. Il faudrait pour cela des instruments, tels que des évaluations de l'ensemble de l'aide pour un pays et éventuellement un secteur donné, qui n'existent pas. Parfois, une étude à caractère institutionnel se saisit d'un sujet de ce type⁴, mais cela reste rare.

L'importance de l'effet de système de l'aide dans les pays fortement appuyés peut se voir dans trois domaines : l'impact sur les institutions, les effets de saturation, les effets de déresponsabilisation..

2.1. Les effets du système d'aide sur les institutions

Le constat décevant des résultats de l'aide en matière de développement institutionnel a été largement développé dans le point précédent. Le développement institutionnel a été un des domaines où les efforts des projets ont été les plus nombreux et les plus importants. De nombreuses institutions publiques mais aussi associatives ont été renforcées par des équipements et de l'assistance technique, leurs membres ont été formés, leurs procédures et leur organisation évaluées et réformées. Ces efforts n'ont pas été sans effet. Mais d'une part, les progrès enregistrés n'ont généralement pas été durables, montrant que le projet n'est pas un instrument adapté à l'appui institutionnel. Et d'autre part, les progrès effectués ponctuellement ont été contrebalancés par des effets globaux de désorganisation des systèmes institutionnels des pays concernés. Cela est parfaitement résumé par Berg.

« La présence si pressante des donateurs dans de nombreux pays africains crée un désordre institutionnel généralisé. Ceux-ci ont trop d'influence :
Ils décident qui est bien payé et qui ne l'est pas (par des paiements de salaires supplémentaires sur des fonds réservés au projets ou en embauchant du personnel local) créant ainsi tous les ressentiments prévisibles quant des structures de salaires duales [et provisoires] sont établies ;
ils deviennent les arbitres du maintien de tel ou tel organisme local ; ceux qui bénéficient de l'appui des donateurs à travers l'aide directe ou des fonds de contrepartie se développent, d'autres stagnent ou disparaissent ;
ils parrainent, financent ou coordonnent des unités de projet et ainsi affaiblissent les ministères concernés en réduisant la cohésion dans la prise de décision politique ;
la présence de fonds de contrepartie relativement importants générés par l'aide hors projet et souvent coordonné par les donateurs sape la discipline budgétaire et renverse les priorités établies. Les donateurs, qui orientent l'investissement public et l'assistance technique rendent la gestion gouvernementale extrêmement difficile. »
(Michailof 1993 : 375)

⁴ On peut ainsi signaler l'initiative en cours du CAD de faire un programme pilote sur le Mali d'examen de *(footnote continued)*

La recherche même de l'efficacité de l'aide, à l'intérieur de projets donnés, contribue par la mise sur pied d'équipes ad hoc pour rencontrer des objectifs ponctuels à un phénomène plus vaste de déstructuration des capacités institutionnelles globales. Jaycox analysait ce phénomène

"Ce qui reste dans les ministères découragés est attiré par les donateurs et leurs suppléments de salaires. Par exemple, les danois peuvent être en compétition avec les suédois et la Banque Mondiale pour avoir ce type précis au Ministère de la Santé qui sait ce qu'il fait ou peut diriger un projet en dehors de son ministère pour travailler sur leur petit projet délimité dans l'espoir que cela rendra ce projet plus performant, alors que tous les autres projets échouent dans le pays. Mais le résultats de cela, bien sûr, est que le ministère encore davantage affaibli. Cela arrive tout le temps."
(Jaycox 1993 : 3)

Ces effets de système sur les institutions ne sont pas limités à l'administration centrale des pays receveurs d'aide. L'effet du système d'aide sur l'organisation de la société civile est évident, même si les conséquences n'en sont encore pas bien connues. Pesche met par exemple l'accent sur le foisonnement des organisations paysannes au Burkina Faso :

« Au Burkina Faso, l'administration recensait plus de 8500 groupements villageois, 511 groupements de jeunes agriculteurs et plus d'une centaine de coopératives. Même si l'on peut douter de la fiabilité des statistiques dans ce domaine, on ne peut que constater le caractère massif du phénomène auquel il faudrait rajouter tous les groupements non suivis par l'administration, qu'ils soient créés par des ONG ou liés au fonctionnement de sociétés locales. Au total, dans chacun des 8000 villages de ce pays, il est fréquent de compter plusieurs groupements de nature différente. »
(Pesche 1997 : 4)

Sans préjuger de ces évolutions, on peut légitimement se demander si une telle situation renforce ou affaiblit l'expression paysanne, ainsi que le rôle du système d'aide dans ce développement des organisations paysannes. Cela constitue au moins un sujet de préoccupation et de réflexion.

Enfin, on ne peut également que s'interroger sur les effets à venir du système d'aide sur les institutions locales. Le processus de décentralisation en cours dans de nombreux pays africains est marqué par l'émergence de nombreux nouveaux acteurs aux capacités institutionnelles souvent faibles, aux besoins immenses comparés à leurs ressources et aspirant légitimement à être des interlocuteurs directs des partenaires extérieurs. Les agences d'aide sont, pour la plupart, très désireuse de s'investir dans ce chantier d'avenir. Elles

l'aide dans un pays receveur.

adaptent d'ores et déjà leurs procédures et réservent déjà des fonds. S'interroge-t-on suffisamment sur les effets de système que pourrait avoir le dispositif d'aide sur le délicat processus de construction des institutions locales ?

2.2. Les effets de saturation

Dans certains pays, les analyses globales de l'aide mettent en avant, même si c'est avec d'autres mots, la saturation des capacités locales devant les actions d'aide extérieure : trop de programmes, trop de conditionnalités, trop de projets, trop d'initiatives. Cela a pour première conséquence de submerger les institutions bénéficiaires. Le Club du Sahel reprend cette critique comme un des dysfonctionnements de l'aide dans son bilan de l'aide au Sahel.

« Le nombre d'actions entrepris en même temps par l'aide dans les pays sahéliens rend en lui-même impossible une coordination, voire même un suivi et une participation efficace par le gouvernement bénéficiaire » (Naudet 1996 : 4)

Gabas notait, avec des exemples précis, le même phénomène quelques années auparavant :

« Les neuf pays de la région sahélienne signent chaque année depuis 1975, environ mille accords avec plus de quarante bailleurs de fonds différents. Ces accords représentent aussi bien de très importants projets en termes financiers, que des actions beaucoup plus modestes. Un pays comme le Burkina Faso, en 1984, a reçu près de 300 missions d'experts étrangers dans le seul domaine de l'hydraulique villageoise. Est-ce possible compte tenu des capacités des administrations locales, de gérer efficacement autant de projets et d'actions ? » (Gabas 1988 : 37)

Cela n'est pas limité au Sahel, Van de Walle et Jonhston, dans leur étude sur l'efficacité de l'aide à l'Afrique, relève le même phénomène.

"La prolifération des agences d'aide a conduit à une explosion concomitante dans le nombre total de projets... Pour les pays receveurs et leur capacités administratives limitées, cette prolifération est très dommageable. Une étude estimait au milieu des années 1980 le nombre de projets à environ 600 au Kenya, provenant de quelques 60 donateurs officiels, et à 614 en Zambie relevant de 69 donateurs... 600 projets signifient probablement 2.400 rapports trimestriels soumis par les projets aux différents ministères compétents, ainsi que plus d'un millier de missions de consultants dans l'année simplement pour la conception, le suivi, la coordination et l'évaluation des activités. Chaque mission s'attend à être reçus par les ministres clés, chacune produit un rapport que le gouvernement est appelé à commenter. Cela n'a rien d'étonnant de constater que la principale plainte des autorités, au cours de interviews, ait trait au fardeau administratif que représente la gestion de l'aide." (Van de Walle, Johnston 1996 : 29)

Encore n'est il ici compté que les projets en exercice, si l'on y ajoute ceux en phase de préparation et d'évaluation, le nombre d'action en cours devient bien plus élevé, comme Jaycox le fait remarquer dans un article récent :

« En Tanzanie, je pense qu'il y a 2740 projets de développement dans les portefeuilles des agences d'aide. Il n'y a pas assez de cadres compétents pour gérer ces projets, ni assez de fonds pour supporter les coûts locaux. La situation est complètement saturée... Vous pouvez imaginer la charge, chaque projet avec son propre manager, ses propres lignes budgétaires, son propre système comptable, ses propres responsabilités !" (Jaycox 1997)

Cette saturation a une autre conséquence que de répandre un climat général d'inefficacité et de manque de leadership, elle contribue également à détourner les institutions de toutes les préoccupations qui ne sont pas dans l'agenda des agences d'aide. Les institutions bénéficiaires deviennent en premier lieu des gestionnaires de l'aide, nécessaires au fonctionnement du système. L'aide se place de ce fait au centre des préoccupations : la gestion de l'aide supplante la gestion du développement comme cœur des préoccupations des institutions. Cela est très visible en ce qui concerne la gestion des conditionnalités des programmes d'ajustement qui devient la préoccupation première des gouvernements devant la gestion des politiques⁵.

Le nombre de plans et de programmation imposés aux pays receveurs de l'aide montre également à la fois la saturation générée par le système d'aide et la tendance à transformer les institutions appuyées en gestionnaires de programmes d'aide. Le bon fonctionnement des instruments de l'aide repose sur des stratégies et des programmations. A ce titre, le Club du Sahel notait ce qui était demandé comme instruments de planification à un pays sahélien réel en connexion avec les programmes des agences de coopération.

La complexité des différents instruments de l'aide exige de la part des pays sahéliens la maîtrise de nombreux outils de prévision et programmation : étude prospective, calendrier d'application du traité de l'UEMOA, cadre stratégique à moyen terme, prévision à moyen terme, plan d'ajustement structurel, plan d'ajustements sectoriels, plan triennal glissant d'investissement, programmation à moyen terme des coûts récurrents, plan national de lutte contre la pauvreté, plan national pour l'environnement, plan national forestier, et enfin pour clore cette liste, d'ailleurs incomplète, depuis peu des plans communaux et peut-être prochainement des budgets fonctionnels (faisant apparaître les principales stratégies de développement). Sans aucune exagération, il est demandé aux pays sahéliens, du

⁵ Ainsi les domaines politiques pour lesquels il n'y a pas de conditionnalités ne reçoivent qu'une attention distraite, ce qui pousse à l'extension des conditionnalités pour les faire prendre en compte. Il y a là un parfait mécanisme de cerce vicieux

fait des instruments d'aide, une capacité de programmation plusieurs fois supérieure à celle que peut dégager un pays développé. (Naudet 1997 : 20)

Ces effets de saturation sont d'autant plus à prendre au sérieux que les agences d'aide parlent de plus en plus de sélectivité pour guider leur action future ; c'est-à-dire de concentrer une aide, certes en diminution, sur un nombre réduit de pays ou d'institutions partenaires.

2.3. Les effets de déresponsabilisation

De nombreux analystes constatent dans les pays fortement aidés une certaine déresponsabilisation des acteurs dans leur propre développement. Cela est souvent traduit par le terme de dépendance à l'aide. Une nouvelle fois Berg a été parmi ceux qui ont le mieux illustré ce phénomène, tout en précisant qu'il était difficile d'en situer l'ampleur et l'impact.

"Les impacts les plus insidieux d'une large présence de l'aide portent sur les attitudes et les incitations. L'aide tend à déresponsabiliser le leadership politique et induit un comportement de résignation et de passivité parmi les technocrates nationaux. L'étendue de ces effets est difficile à connaître : leur présence est seulement révélée par quelques anecdotes et des expériences individuelles. Mais, ils sont probablement très répandus." (Berg 1996 : 8)

Berg avait auparavant décrit ce mécanisme de déresponsabilisation, en remarquant que les programmes d'ajustement étaient une partie du problème tout autant qu'une partie de la solution de l'apparente passivité des gouvernements devant des situations de crise financière.

« L'aide est un obstacle à la responsabilisation politique car elle réduit la nécessité de faire des choix vitaux. Dans beaucoup de domaines, les autorités africaines résolvent le problème de la rareté des ressources en demandant de l'argent aux donateurs au lieu de faire face aux sacrifices nécessaires. » (Michailof 1993 : 374)

La présence d'une aide massive change la rationalité des acteurs locaux. Diallo (1997 : 5) parle de stratégies réceptives et de stratégies d'adaptation. Il décrit comment de nombreuses réformes sont acceptées sans être approuvées. Comment également des solutions à de multiples problèmes ne sont même pas recherchées dans l'attente d'une initiative du système d'aide. Entre autres exemples, il cite le financement de centrales électriques au Sénégal pour lesquelles des négociations infructueuses avec les bailleurs de fonds se sont étendues sur de longues années avant qu'on ne s'aperçoive qu'il existait des solutions privées que l'on avait omis d'explorer. Edgren décrit ce phénomène comme typique de la situation de dépendance.

« La dépendance conduit à un manque d'initiative, à compter sur l'autre partie pour suggérer ou même prescrire les actions à mettre en œuvre. » (Edgren 1996 : 3)

On pourrait multiplier à l'envi des exemples illustratifs, mais ce changement de rationalité ne concerne pas que les politiques et les technocrates, il s'est répandu largement dans les sociétés auprès des bénéficiaires potentiels du système d'aide. Il a, dans certains cas, envahit la relation d'aide, comme l'analyse une nouvelle fois Edgren :

«Lorsque les bénéficiaires ne se donnent plus la peine de proposer de nouveaux projets ou même de nouvelles politiques, parce que les donateurs insistent toujours sur les leurs; lorsque les représentants des bénéficiaires ne viennent même plus aux réunions sans être payés pour cela; lorsque les meilleurs cadres d'un pays sont employés par les donateurs pour remplir les fonctions qui auraient dû être assurés par le gouvernement- c'est alors que la dépendance vis-à-vis de l'aide est un problème. Et c'est un problème pour les deux parties, un problème pour la relation d'aide en tant que telle. » (Edgren 1996 : 3)

La pratique de l'aide a développé dans certains cas un large renversement des incitations. Un exemple très connu est le système d'intéressement systématique adopté pour la formation et de la diffusion d'information au cours des nombreux séminaires organisés par le système d'aide⁶. Non seulement ce système brouille toute mesure de la demande et de l'intérêt réel suscité par ces formations, mais encore il conduit à sélectionner l'assistance selon des critères autres que techniques. Au cours d'une réunion récente, un responsable d'une organisation religieuse au Mali se plaignait de ne plus avoir suffisamment de demande pour son programme, pourtant très ancien, d'alphabétisation des femmes. Il était demandé 100 fcfa par jour aux participantes pour suivre la formation. Selon ce responsable, l'habitude de la gratuité des services des différents projets avait eu raison de la participation des femmes à leur formation.

Il faut bien entendu relativiser le phénomène de dépendance et de déresponsabilisation. Toute aide amène d'une façon ou d'une autre des formes de dépendance, cela ne doit pas conduire à en condamner le principe⁷. Mais, il faut reconnaître que dans les pays africains fortement aidés, tout en prônant sans arrêt la participation, le système d'aide a contribué à créer des incitations et un climat qui font obstacle à une pratique réelle de participation.

⁶ Qui, du fait de leur nombre, est également un bon exemple d'effet de saturation.

⁷ Galbraith nous invite à conserver notre bon sens en matière d'aide aux plus pauvres : « *Il n'est pas de solutions plus évidentes à la pauvreté qu'un revenu. Mais rien n'est si fermement admis par la plupart des américains [des occidentaux dirions nous ici] que l'effet négatif de l'argent sur les pauvres. Notre compassion prend sa forme la plus vertueuse dans notre souci du mal que le revenu non gagné va faire à l'homme sans fortune. Et nous percevons un danger pratique autant que moral : le pauvre risque de préférer au travail l'argent versé par les pouvoirs publics, et ce choix répandra un état d'esprit de dépendance qui frappera au cœur le système économique.* » (Galbraith 1994 : 209)

2.4. Des problèmes qui ne sont pas pris en charge

Les problèmes soulignés ci-dessus sont bien connus, même s'ils ne font généralement pas partie du discours institutionnel des agences d'aide. Leur persistance au delà des rituels changements de stratégie et réorganisations des agences d'aide est un des principaux éléments qui conduisent de plus en plus d'observateurs à douter de la capacité du système d'aide à se réformer en profondeur. Van de Walle et Jonsthorpe intitulent un des chapitres de leur étude « the difficulty of donor reform » et notent :

« L'excessive complexité des projets et les demandes irréalistes qu'ils font porter sur les capacités du gouvernement ont été mis en évidence de manière répétitive. Et pourtant aucun allègement de la complexité des programmes n'est apparent dans un passé récent.» (Van de Walle, Jonsthorpe 1996 :)

Et pourtant, on ne peut globalement reprocher aux agences d'aide leur immobilisme. En permanence, des efforts réels sont menés pour affiner ou modifier les stratégies, pour rénover ou améliorer les instruments. On accuse tour à tour le système d'aide de conservatisme ou d'inconstance. Une explication à cet apparent paradoxe est qu'aucune agence, encore moins aucun projet n'est en charge des effets de système de l'aide. Tous les efforts de réforme sont orientés vers l'amélioration des stratégies et des pratiques propres au donateur ou au projet. Les effets de système survivent à l'identique à toutes ces évolutions, donnant ainsi l'impression d'un système qui ne parvient pas à se réformer.

Les donateurs peuvent plaider, non sans raison, que la régulation de ces effets globaux de l'aide sont du ressort des pays bénéficiaires. Cette responsabilité, sans aucun doute réelle, n'est manifestement pas assurée dans la plupart des pays recevant un niveau d'aide élevé. Il n'est pas sûr que les gouvernements concernés aient pris pleine mesure de ces effets pervers du système d'aide, très rarement étudiés et moins encore discutés par des institutions de pays récipiendaires. Il n'est d'ailleurs pas facile d'inscrire ces effets de système, parfaitement transversaux, dans l'organigramme d'un gouvernement pour voir qui pourrait officiellement s'en saisir. Si cette prise de conscience était faite, la volonté d'agir pourrait s'opposer à la traditionnelle stratégie de maximisation de l'aide, qui est elle-même une marque de la dépendance à l'aide. Si cette volonté se manifestait, les capacités de gestion et d'autorité sur les bailleurs de fonds et les différents bénéficiaires de l'aide de la part des autorités nationales pourraient à leur tour être insuffisantes pour traiter ces problèmes. Toutes ces difficultés font que les effets de système de l'aide ne sont actuellement tout simplement pas pris en charge.

3. Accumulation de connaissances ou succession de modes ?

3.1. Prêt-à-porter plutôt que sur-mesure

L'uniformité des actions d'aide entreprises à un moment donné dans lieux différents frappe tous les observateurs. Ce qu'on appelle les « modes du développement » se caractérisent par le lancement de multiples actions à l'identique dans des circonstances extrêmement diverses. Les programmes d'ajustement ont été un parfait exemple de cette uniformité, comme l'illustre cette constatation de Duruflé au cours d'une analyse transversale des programmes de réformes à l'Afrique de l'Ouest.

« La même recommandation de réduire la masse salariale publique en pourcentage du PIB est proposée à tous les pays, alors que la situation de départ varie de 4% à 12%. » (Duruflé 1996 : 21)

Le développement rural appelle le même diagnostic, effectué par exemple par Laval et Tremblay qui étudient le passage du développement rural intégré à l'aménagement des terroirs.

« On a l'impression que les mêmes recettes sont appliquées partout, sans questionnement particulier quant au contexte propre à chaque cas. » (Laval et Tremblay 1996 : 4)

Lele et Jain, analysant 20 ans d'aide à l'agriculture, font la même constatation en ajoutant qu'on ne se préoccupe guère de l'adaptation de ces actions standardisées aux contextes locaux.

« Ces changements ont dégénéré en lubies qui ont rendu certaines activités à la mode parmi les donateurs sans souci de durabilité dans les situations diverses des pays receveurs et sans examen de leurs implications en termes de capacités technologiques, administratives, planificatrices et de mise en œuvre. Le problème a réellement été celui d'un excès leadership venu d'en haut sur ces questions. » (Lele and Jain 1991 : 596-597)

L'uniformité n'est pas limitée aux grandes agences d'aide, pour des raisons par exemple d'économies d'échelle de leurs interventions, elle s'observe tout autant dans l'intervention des ONG comme le remarquait Denève et al dans une analyse de l'action des ONG au Sahel.

« Il est frappant de constater que toutes les ONG de développement rural entreprennent pratiquement les mêmes activités quels que soient leur sigle ou leurs objectifs ». (Denève, Hesseling, Moolhuijzen 1996 : 30)

Tout le monde s'accorde à reconnaître que ces successions d'approches standardisées viennent des donateurs eux-mêmes, ce qui pose un problème évident d'appropriation. Mais cela soulève également une autre question : les changements d'approche proviennent-ils d'un processus d'accumulation des connaissances de la part des donateurs ou d'impulsions extérieures à ce processus ? Cela amène à se pencher sur la manière dont les diagnostics des actions d'aide sont effectués.

3.2. Des diagnostics continuellement démentis

Restant dans le domaine du développement rural, on pourrait écrire l'histoire des projets de développement en Afrique à travers la longue série des « erreurs de diagnostic » qui ont successivement été faites, et qui expliquent souvent pour la génération montante de projets, les résultats décevants obtenus auparavant. Chauveau analyse comment, de manière récurrente, de nouvelles générations de projets se justifient par un appel à l'approche participative, alors que cette dernière est évoquée depuis l'époque coloniale.

« Tout se passe comme si le développement rural des années 1960 et du début des années 1970 sert et sert toujours aujourd'hui d'image repoussoir au modèle participatif. Au prix d'une réinterprétation a posteriori du passé mais avec une gratification de taille : celle qui consiste, pour ses promoteurs, à pouvoir se réclamer d'un modèle alternatif opposé au développement par le haut des années 1960, et par extension de toute l'histoire antérieure du développement. » (Jacob, Lavigne Delville 1994 : 37)

Les mêmes effets de génération valent pour les stratégies de développement rural. Les échecs du passé s'expliquent car on a tour à tour négligé ou mal interprété les effets des politiques agricoles, les caractéristiques de la demande, les stratégies individuelles d'aversion au risque, de pluri-activité ou encore de migration, les contraintes environnementales et les savoirs traditionnels associés, les fragiles équilibres sociaux des sociétés paysannes. A posteriori, tous les échecs, ou les demi-succès, peuvent trouver des explications.

Robert Denève explique dans une synthèse remarquable sur le Sahel pourquoi selon lui le « bilan global de l'effort de l'aide au développement au cours des 20 dernières années est maigre » (Denève 1994 : 33) . Pour la plupart des grands type d'intervention passés, il analyse très simplement les raisons des faibles résultats, mettant en avant les lacunes des diagnostics

qui sous-tendaient ces actions. Denève montre comment chacune des grandes opérations de l'aide s'est appuyée sur des diagnostics manifestement insuffisants ou erronés. L'enlisement des réformes foncières s'explique par les rapports de force ethniques, la dégradation des puits publics par les conflits d'intérêt entre agriculteurs et éleveurs, l'absence de viabilité des périmètres irrigués par des calculs de coûts irréalistes, certains programmes de reboisement se sont heurtés à un diagnostic totalement erroné de l'économie du bois de chauffe, la gestion de terroir se base sur la disponibilité contestable de solutions techniques par les paysans etc... Cette énumération n'épargne pas les modes actuels d'intervention, dont on ne peut encore évaluer les résultats, mais dont les diagnostics peuvent d'ores et déjà être interrogés :

Il ne s'agit pas d'investiguer ces questions sur le fond-les analyses de Denève sont ici caricaturées à l'extrême-, mais de s'interroger sur cette longue suite de diagnostics d'expert qui, le plus souvent avec raison, viennent mettre à mal les diagnostics précédents et ainsi expliquer les échecs du passé. Est-on en présence d'un processus cumulatif naturel du savoir ? Autrement dit cette suite d'erreurs est-elle appelée à diminuer au fur et à mesure du progrès des connaissances des experts ?

Très vraisemblablement, les gains de connaissance sont réels. En dépit de la solide réputation du système d'aide d'être un système sans mémoire soumis à d'incessants mouvements de balancier, il ne fait guère de doute que les experts du développement, comme toute autre profession, apprennent de leurs erreurs passées. Les préoccupations environnementales, la prise de conscience du rôle des femmes dans la production agricole, la prise en compte de la société civile, pour retenir des thèmes qui sont souvent présentés comme des modes, représentent aussi des avancées et des acquis durables en matière de connaissance et de pratiques de développement.

Mais le processus cumulatif des connaissances ne jouent qu'un rôle partiel dans l'enchaînement des démarches et des stratégies. D'abord parce que les nouvelles façon de faire se démarquent toujours des précédentes en caricaturant ces dernières, comme l'analysait Chauveau ci-dessus. Il y a donc perte de certaines connaissances passées, en même temps que gain de nouvelles ; laissant le bilan incertain en terme d'accumulation. Ensuite parce qu'une partie importante de l'impulsion qui conduit aux changements ne vient pas directement de l'analyse des contextes des projets de développement, mais de préoccupations extérieures. Le diagnostic est tout autant la justification d'une action à mener que son fondement.

3.3. Des diagnostics fonctions des solutions a priori

La similitudes des actions d'aide qui sont menées dans les campagnes africaines au même moment conduit à admettre que les observations de zones agricoles extrêmement différentes, avec des populations différentes dans des pays différents ont conduit systématiquement à des diagnostics voisins. Ainsi Freudiger remarquait récemment en étudiant les actions de développement local au Burkina Faso d'une part que les diagnostics des situations de départ des projets étaient souvent peu solides et d'autre part qu'ils reprenaient des enchaînements et des constats standardisés :

« On parle toujours dans les mêmes termes de très forte densité de peuplement, que l'on soit dans une situation de 40 habitants au km² ou 140 habitants au km². »
(Freudiger 1997 : 65)

Une raison essentielle de cette uniformité est que ces diagnostics sont souvent construits non autour des problèmes ou des aspirations des acteurs locaux, mais autour des « solutions » disponibles. Les problèmes sont construits, consciemment ou inconsciemment, en fonction des instruments que l'expert sait qu'il peut parvenir à mobiliser. Ainsi construit-on des problèmes techniques lorsque les solutions le sont, des problèmes environnementaux lorsque les solutions touchent à ce thème, etc...

Marc Dufumier (1997) dans un numéro récent de « Grain de Sel » met en avant l'importance du diagnostic et la supériorité de l'expert pour y parvenir : « *Ce qui compte en réalité, c'est de formuler un diagnostic juste de façon à proposer des remèdes efficaces... C'est justement le rôle des intervenants extérieurs à la société étudiée, de mettre en évidence les différences d'intérêt, de comportement, de savoir faire du groupe, les courants qui le traversent.* » L'étroite imbrication entre le diagnostic et le remède est ici bien mise en avant. Par ailleurs, il est parfaitement vrai que l'expert tire un avantage d'objectivité de par sa position extérieure aux enjeux de pouvoir locaux. Mais, il n'en est pas pour autant intellectuellement complètement libre. L'expert est (inconsciemment) prisonnier lors de son diagnostic de l'éventail de solutions à sa disposition.

Or les critères de choix d'une solution sont nombreux et divers : être pertinente par rapport au problème rencontré n'est qu'un critère parmi d'autres ; être facilement vendable auprès des bailleurs ou du pays concerné, être à la mode, être élégante ou originale, posséder une certaine envergure sont d'autres critères qui rentrent tout autant en compte. Crozier, à partir d'une

expérience tout autre que celle du développement, synthétise parfaitement cette « autonomie » de la solution par rapport au problème qu'elle est censée résoudre.

« Quantité de gens travaillent à développer des solutions qui n'ont pas de relation directe avec les problèmes que rencontrent les hommes du terrain. Les consultants et les sages en management en recueillent un succès médiatique certain, beaucoup plus que grâce à l'analyse des problèmes qu'ils auront pu faire ou aux analyses pratiques qu'ils auront guidées. La mode joue un rôle déterminant dans le succès. On voudra d'abord employer une solution séduisante et on cherchera ensuite le problème auquel elle peut s'appliquer. Certains vont travailler à renverser les courants établis, à lancer un nouveau type de solutions. Ce sont eux qui vont créer la dynamique de la mode, dont les effets seront parfois efficaces. Toutefois, dans la plupart des cas, ce qui va primer demain sur le marché, c'est l'originalité de la solution, et non pas sa pertinence par rapport à un problème ou une classe de problèmes. On remarquera que le caractère universel d'une solution la rend beaucoup plus rentable qu'une solution prisonnière du problème pour lequel elle a été formulée. En conséquence pour être rentable, une solutions doit être exportée et répétée. » (Crozier 1995 : 91-92)

3.4. Du diagnostic aux solutions et non l'inverse

Pour privilégier l'accumulation des connaissances sur le suivi des modes, il faut passer du diagnostic aux solutions et non l'inverse. On peut pour cela songer à séparer, de diverses manières, les phases de diagnostic et d'action pour le changement. Elle sont souvent trop étroitement et simultanément imbriquées dans le travail des experts. Les sociologues des organisations (Crozier et Friedberg 1977, Friedberg 1993) insistent sur les différences de méthode pour les phases de diagnostic et d'action pour le changement. Si l'extériorité est un avantage pour faire le diagnostic, c'est en revanche un handicap certain pour transformer les logiques organisationnelles. Autrement dit, parce qu'il est absent des enjeux de pouvoir, l'expert a une situation privilégiée pour diagnostiquer, mais il n'est guère en position de recommander et encore moins de mettre en oeuvre des transformations (rompant ainsi avec sa position d'extériorité).

La sociologie du changement organisationnel met l'accent sur les phases de partage du diagnostic au début extérieur et, dans le meilleur des cas, peu à peu internalisé auprès des acteurs et d'animation de processus internes, réunissant progressivement des acteurs aux intérêts divers, voués au changement. Bien sûr cela n'exclue pas que de bonnes solutions puissent être parfois imposés par voie d'autorité au profit de tous. Cette internalisation de la volonté de changement, orientée progressivement vers des solutions concrètes est sans doute

plus facile à décrire qu'à mettre en oeuvre. Il faut tout de même en retenir que l'étape qui passe du diagnostic aux solutions n'est pas uniquement affaire d'expert

Le projet est un instrument utile, mais très dangereux, pour établir ce lien entre diagnostic et action. Il est utile parce qu'il donne un cadre institutionnel où peut être élaboré, puis discuté, le diagnostic et d'où peuvent être animés les processus de changements internes. Il peut également servir à apporter un changement d'origine externe dans des situations réellement bloquées. Mais l'expérience montre qu'il est très dangereux car il peut servir à court-circuiter le processus d'internalisation du changement, processus long, incertain et souvent décevant. Le projet se suffit à lui-même puisqu'il peut mettre en oeuvre lui-même les recommandations qui sortent du diagnostic. Ce faisant, il lie étroitement diagnostic extérieur et recommandations, entraînant l'évolution décrite qui peut le mener jusqu'à adapter son diagnostic aux solutions qu'il détient. Le projet, et l'expert, agissent alors comme n'importe quel autre acteur. Ils ne sont plus extérieurs aux enjeux et ne peuvent plus prétendre à la supériorité de leur diagnostic.

Une action d'aide doit, sauf cas particulier, aider à chercher et à mettre en oeuvre des solutions. Il est pour cela indispensable qu'elle n'en détienne pas a priori. Cela exige bien entendu une grande flexibilité de la part des instruments (et des experts) d'aide à utiliser. Le problème n'est pas tant d'avoir dès le départ le diagnostic le plus juste, que d'agir dans le cadre d'instruments évolutifs, qui permettent de tester différents diagnostics. Les objectifs, les rythmes de décaissement, les programmes d'action doivent être perpétuellement modifiables. Cela rentre difficilement dans les contraintes du cycle du projet.

4. L'instrument projet est-il adapté à l'accompagnement du développement ?

On traitera cette question à travers l'exemple de l'analyse des projets actuels de gestion de terroir et de développement local. En effet, ces approches sont précisément basées sur une volonté de partenariat et d'accompagnement, comme le définit Rochette.

« Son fondement (de l'approche gestion de terroir) est la participation des villageois(es) et la responsabilisation des structures villageoises dans la conception, la décision et la mise en œuvre d'un programme et de mesures visant à valoriser les ressources du terroir au profit des utilisateurs collectifs et individuels dans le cadre des ressources humaines et financières disponibles... Le développement local est un développement récent de la gestion de terroir. La démarche développement local s'élargit au niveau inter-villageois et, surtout, organise et soutient le transfert de responsabilité aux collectivités locales. »(Rochette 1997 : 16)

4.1. Initiation et conception : des phases toujours dominées par les donateurs

L'initiation d'un projet d'un type donné, en l'occurrence de gestion de terroir, provient, de manière très générale, unilatéralement du donateur. Il est sans doute inévitable que l'initiation du projet précède la formulation d'une demande villageoise. Celle-ci ne peut être reçue et écoutée que lorsque justement le dispositif du projet est en place. Les agences d'aide n'ont guère d'autres moyens de recueillir cette demande que de monter un projet.

Il peut être jugé moins normal que le rôle du gouvernement dans l'initiation de ces projets apparaisse assez discret, cela est néanmoins bien connu. Si les projets répondent bien à une demande formelle, cette dernière influe peu sur l'initiative et le contenu des projets. On peut voir à cela trois raisons.

C'est en premier lieu un problème de capacité de proposition et de négociation. Les approches gestion de terroir, comme développement local, sont des méthodes de travail nées dans un milieu d'expertise proche des agences de coopération. Elles sont le résultat d'une expérience de recherche et d'action approfondie et reçoivent constamment des aménagements issus de la pratique internationale. Les gouvernements receveurs, dont les cadres sont mobilisés par de multiples tâches (comme les PASA) et dont les services régionaux sont fragiles, peuvent rarement dégager une capacité institutionnelle suffisante pour réellement peser face aux agences d'aide lors de cette phase de conception.

En second lieu, bien souvent les projets gestions de terroirs ne se présentent pas comme de nouveaux projets mais des renouvellement d'anciennes actions. Cela laisse une marge de manoeuvre encore plus réduite au gouvernement, car les conséquences d'une non-acceptation ou même d'une négociation un peu longue sur le contenu du nouveau projet fragilise les acquis anciens et bloque les activités en cours, d'une façon qui ne peut que provoquer le mécontentement des acteurs et populations impliqués.

Enfin, cette aide projet est non seulement gratuite pour le gouvernement, c'est-à-dire qu'il ne lui est pas demandé de contreparties financières, mais comporte même certains avantages matériels tels que le renforcement et l'équipement de services régionaux par exemple. C'est d'ailleurs parfois sur ces points que portera l'essentiel de la négociation, déclenchant un sentiment d'irritation chez les agences de coopération devant une discussion portant plus sur les avantages espérés que sur le fond. Ces projets gratuits, ou plutôt à prix négatif, ne sont pas

perçu, par ce fait même, comme la « propriété » du gouvernement. Cette gratuité rend illisible la véritable demande du gouvernement comme l'analyse le Club du Sahel :

« La contrepartie est à l'image d'un prix, le seul signal qui permet d'identifier, de valider et de hiérarchiser la demande d'aide. L'aide projet est devenu un service à prix nul, voire négatif (du fait des avantages associés). Comment s'étonner que l'on ait mal perçu l'expression de la demande ? Comment s'étonner qu'il en ait été fait un usage désinvolte et excessif ? » (Naudet 1997 : 20)

La pratique participative, qui est une caractéristique de la gestion de terroir, ne débute qu'après la phase de conception. Or, à ce stade un certain nombre d'options ont déjà été arrêtées. On n'est plus dans un processus entièrement ouvert. En particulier le budget, le cadre général de l'action et le lieu d'intervention sont déjà connus. Il convient de s'arrêter sur chacun de ces trois points.

4.2. Des budgets qui conditionnent l'action future

On ne peut qu'être étonné de l'ampleur financière de certains projets de gestion de terroir, qui atteint couramment plusieurs milliards de fcfa. Cela apparaît, en un certain sens, relativement incompatible avec le champ -le terroir-, l'esprit -l'auto-promotion paysanne- et les méthodes -la participation- de l'approche gestion de terroir, dont Rochette rappelait qu'elle devait se situer « *dans le cadre des ressources humaines et financières disponibles* ». Ainsi, Laval et Tremblay analysant l'expérience canadienne en matière de gestion de terroir remarquent qu'elle s'est caractérisée par

« une intervention massive sur un territoire restreint » et notent que « l'ampleur budgétaire des projets a constitué une contrainte face aux faibles capacités du milieu. Cela a amené dans certains cas, les projets à se doter d'importantes structures fonctionnant en parallèle aux services techniques, ce qui pose dans son entièreté le problème du transfert des savoir-faire et des responsabilités dans l'optique d'un développement institutionnel durable ». (Laval et tremblay 1996 : 4)

Rochette (1996 : 26-28) cite par exemple parmi les perspectives d'approfondissement de l'approche, telles que dégagées lors d'un atelier à Niamey sur ce thème « *promouvoir l'appropriation des techniques à faible coût d'investissement* » ou encore « *développer des systèmes de mobilisation des ressources financières locales* ». Il n'est pas sûr que des moyens très importants soient un atout pour ce genre d'entreprises.

Il est à craindre que ces budgets, arrêtés très tôt dans le processus de conception, ne soient pas directement et uniquement fonctions d'une appréciation technique de la demande et des

problèmes à résoudre. Le budget est arrêté avant que ne soit établi le diagnostic approfondi, qui ne peut avoir lieu que plus tard dans le cycle du projet. En amont, ce budget est susceptible d'être influencé par les contraintes internes de l'agence donatrice. En aval, il risque de conditionner les diagnostics et les méthodes qui seront retenues au cours des étapes ultérieures.

4.3. Un cadre général d'action donné au départ

L'approche gestion de terroir est dans une certaine mesure une approche standardisée, peu à peu construite par l'expérience des agences, des experts, et dans une moindre mesure des gouvernements des pays bénéficiaires. Certes c'est une approche ouverte, et en principe souple, mais la somme d'expérience et d'influence qu'elle a intégrée ont construit un cadre d'action relativement fixe dans lequel peut s'exercer souplesse et ouverture.

Ce cadre est considéré comme donné. Il n'est pas discuté avec les bénéficiaires. La marge de manoeuvre de ces derniers se situe à l'intérieur de ce cadre fixe. Cela soulève quelques interrogations.

Une particularité de la démarche gestion de terroir est de ne pas procéder au préalable à un diagnostic local approfondi pour pouvoir l'établir par la suite dans le cours du projet avec les populations concernées. Cela est louable au vu de la succession de diagnostics détaillés a priori qui ont par la suite été démentis par les faits. Mais, cela n'empêche pas que la démarche répond tout de même à un diagnostic initial plus ou moins implicite, basé sur la gestion régressive des ressources par les villageois et sur l'efficacité de quelques techniques en particulier anti-érosives. C'est ce diagnostic qui fait qu'en dépit de l'approche en principe très ouverte et spécifique au terroir concerné, les projets se livrent fréquemment à des activités relativement standardisées, ce qui faisait dire à Laval et Tremblay ou à Denève que, dans ce domaine, les mêmes recettes leur semblaient appliquées partout (voir ci-dessus).

Or d'une part, le diagnostic qui sous-tend la gestion de terroir est, au même titre que tout autre contestable. Ainsi Denève relève que :

« la philosophie de la gestion rationnelle du terroir a tendance à supposer que le paysan dispose de solutions techniques mais que sa gestion des ressources est mauvaise. En réalité c'est exactement l'inverse et le vrai problème des projets de développement ruraux est de mettre au point des techniques appropriées qui renforcent la productivité du sol et qui sont à la portée des ruraux. Sur ce point tout reste à faire. » (Denève 1994 : 50)

D'autre part, ce diagnostic de nature technique restreint l'intervention future dans un certain champ qui n'est pas forcément celui où le partenaire souhaiterait le plus se voir accompagné.

Rochette est conscient de cette ambiguïté :

« Il y a un défaut presque génétique dans l'application de la GT : Elle focalise sur les techniques anti-érosives, alors que son axe fondamental est la promotion des capacités individuelles et collectives par une approche globale du développement des collectivités locales ». (Rochette 1997 : 25)

Proposer un diagnostic de départ, forcément contestable et restrictif, n'est pas criticable en soi ; cela est indispensable si l'on veut agir. Mais on ne peut également qu'être frappé par le peu d'efforts apportés à la validation a posteriori de ce diagnostic. L'approfondissement des diagnostics de terroir se fait à l'intérieur du cadre général d'action fixé au départ, mais les principes qui fondent ce dernier ne sont pas toujours validés. Dans bien des cas, aucune mesure convaincante du niveau et de l'évolution de la fertilité de sols, par exemple, ne semblent permettre d'établir la situation et les tendances de départ ainsi que les progrès réalisés pendant ou après l'action du projet. L'exemple de Freudiger donné plus haut, à propos de la densité de population montre que l'appréciation des situations est faite avec des concepts plutôt vagues.

Là encore, le risque de prédéterminer, à partir de quelques solutions que l'on croit détenir, les problèmes que l'on va rencontrer et les actions que l'on va mener dans le cours du projet est réel.

4.4. Un certain partage du territoire

Le lieu d'implantation du projet est naturellement décidé très tôt dans la phase de conception de ce dernier. Il y a peu à dire de ce choix, en partie basé sur les caractéristiques écologiques des zones potentielles d'intervention, sinon qu'il semble dévoiler, dans certains pays ; une forme de partage du territoire, dans certain cas très durable, entre les différents bailleurs de fonds. Dans quelle mesure cela est-il souhaitable ? Dans quelle mesure cela s'inscrit-il dans une stratégie nationale de développement régional et d'aménagement du territoire ? On ne peut ici répondre, mais ces questions, apparemment peu étudiées, semblent valoir la peine d'être posées.

4.5. Suivi : une attention insuffisante

Pour une agence d'aide, et sans doute également pour le gouvernement bénéficiaire, le temps fort d'un projet c'est son initiation, sa conception et sa mise en route. Dans une moindre mesure, l'évaluation, mettant en jeu la réorientation, le renouvellement ou la cessation, est un autre point d'attention. Mais le suivi recueille une attention moindre. Cela tient aux logiques institutionnelles des agences d'aide et de l'instrument projet en particulier.

Lorsqu'un projet est en fonction, cela signifie dans un sens que tout va bien. La responsabilité passe des initiateurs du projet -agences, gouvernements- aux responsables locaux -experts, services régionaux, bureaux d'étude. Il convient avant tout de laisser travailler ces derniers dans le cadre qui leur est fixé, avant d'évaluer au bout d'un temps convenu le résultat de leurs actions. Le suivi d'un projet ne mobilise les « autorités » qu'en cas de crise.

Cela est regrettable car l'essentiel de la marge de souplesse et de dialogue, nécessaire à l'accompagnement du partenaire, porte sur la phase de suivi. On a vu que la conception était largement dominée par les donateurs, l'évaluation l'est de même. C'est dans ces phases que l'essentiel des grandes orientations et règles opératoires sont choisies. Si le suivi est une phase où les orientations et règles ne peuvent pas être modifiées ou aménagées et où les donateurs comme les gouvernements s'impliquent peu, il ne reste qu'un espace restreint pour le dialogue, la participation et la souplesse d'adaptation aux problèmes réels des bénéficiaires. Laval et Tremblay (1996 : 8) remarquent ainsi : « *le cadre conceptuel trop rigide des projets n'a pas facilité la mise en œuvre des ajustements requis par le changement du contexte national* ». Car, l'incertitude du milieu d'intervention du projet, mais aussi la logique institutionnelle propre de ce dernier, rendent souvent utiles, sinon nécessaires, ces ajustements en cours d'action.

Plus particulièrement le suivi pourrait permettre de remplir trois types de fonction :

- permettre des réorientations en cours d'action en fonction de changements de diverses nature -climatique, institutionnel, etc...- ou d'une réappréciation du diagnostic de départ ;
- autoriser un dialogue avec les bénéficiaires pas seulement sur les actions à entreprendre mais sur les principes et les règles d'action du projet, dans la mesure où elles constituent des contraintes, ce qui élève d'un pallier le niveau de la participation ;
- entretenir un dialogue sur les finalités de l'action nécessaire aux responsables trop impliqués souvent pour pouvoir prendre de la distance avec la logique institutionnelle du

projet (et la tendance naturelle qu'à un projet à mettre en avant son propre timing, sa propre visibilité et à occuper le centre des sujets qu'il aborde).

Or, la phase de mise en œuvre d'un projet n'est pas toujours celle où l'on accompagne, mais avant tout celle où l'on exécute. Les échanges entre responsables du projet, agences d'aide et gouvernements reposent en premier lieu, et parfois exclusivement, sur ces aspects d'exécution.

4.6. Evaluation : une pratique qui se ritualise

Les exercices d'évaluation, qui ont lieu de manière intermittente, apparaissent comme des exercices purement internes au agences de coopération. Les termes de référence et les consultants sont choisis par les agences. Les rapports sont essentiellement destinées à ces dernières, et ne font pas l'objet de débats élargis. Par ailleurs, leur objet semblent être de réaménager les actions en cours (dans ce sens elles sont une contribution utiles au processus de suivi), et surtout de préparer l'action future (elles sont alors le premier pas de la démarche d'initiation et de conception d'un futur projet). En revanche, la réflexion sur l'impact global du projet et la durabilité de ses acquis requiert souvent une attention seconde, ne serait ce que du fait de la difficulté à appréhender ces sujets. Au total, l'exercice d'évaluation semble avoir une tendance à se ritualiser de façon à satisfaire aux critères des agences et préparer dans de meilleures conditions l'action future.

Cela peut se voir à travers trois des fonctions de l'évaluation d'un projet.

Une première fonction de l'évaluation est de faire un diagnostic sur les résultats et l'impact de l'action passée. Elle doit pour cela se référer à l'analyse de la situation de départ et aux objectifs initiaux du projet. Bien souvent, ce diagnostic est particulièrement délicat car les situations de départ ne sont pas toujours clairement établies, en termes de capital naturel par exemple, et les objectifs ne sont guère précis. L'évaluation se trouve amenée à diagnostiquer l'activité réalisée par le projet plutôt que son impact sur le développement écologique, institutionnel, économique et social de la zone, sans parler de la durabilité de ces impacts. Les objectifs précis que peut retenir un projet s'expriment en terme d'extrants de l'activité du projet (tant d'hectares aménagés) et non pas d'impact.

Il ne faudrait pas en conclure que les projets doivent se doter d'objectifs précis et mesurables d'évaluation des variables socio-économiques ou écologiques de la zone. La fixation d'objectifs de développement précis et ambitieux au départ des projets a été analysés par de

nombreuses études⁸ comme étant une pratique au mieux purement formelle, au pire pouvant amener le projet à techniciser les problèmes et se substituer aux acteurs locaux pour réaliser ces objectifs ponctuels au détriment d'une démarche d'accompagnement plus globale. En revanche, c'est peut-être avec des finalités plus claires et appréciables que l'on pourrait conférer une place plus importante à l'analyse d'impact dans le processus d'évaluation.

Une deuxième fonction de l'évaluation pourrait être d'être l'occasion d'un débat approfondi entre les différentes parties prenantes. Cela est rarement le cas. L'évaluation est avant tout un processus interne aux agences, et présente fréquemment un caractère confidentiel. Cela n'est pas sans fondement car l'évaluation fait aussi partie du processus de contrôle de l'utilisation des fonds publics du pays donateur, et à ce titre ne regarde que lui. Peut-être faudrait-il pour dépasser cette internalisation du processus d'évaluation par les agences séparer distinctement, comme cela se fait déjà parfois, les exercices d'audit et d'évaluation d'impact, qui pourrait donner lieu à une réflexion élargie.

Une troisième fonction de l'évaluation (souvent celle qui requiert le plus d'attention) est de préparer la suite du projet (ou sa cessation) et pour cela d'établir un équilibre entre les leçons d'expérience de l'action passée et l'apport d'idées nouvelles. Bien souvent, on a l'impression que ce dernier terme de l'équilibre l'emporte. A titre d'exemple, l'évaluation d'un projet gestion de terroir à l'heure actuelle conduira souvent à préconiser une suite sous forme d'un projet de développement local, parce que l'idée est dans l'air du temps et que cela s'inscrit dans la politique de certaines agences. Cela n'est pas forcément criticable. On peut voir là selon l'angle de vue une accumulation progressive de connaissance ou une succession de modes (cf ci-dessus), une nécessaire cohérence ou une standardisation des actions menées à un moment donné. Mais est-ce là le rôle du processus d'évaluation ? On passe vite de l'évaluation proprement dite, au réamorçage d'un processus d'initiation, permettant l'entrée dans un nouveau cycle de projet.

4.7. Adapter l'instrument ?

Les critiques qui ont été faites, dans les paragraphes précédents, sur l'instrument projet ne sont pas nouvelles. Il y a plus de 10 ans Lecomte (1986) analysait déjà en profondeur, dans un

⁸ Voir Jean-David Naudet. *Trouver des problèmes aux solutions. Introduction à une analyse critique de la pratique de l'aide au sahel.* Club du Sahel. 1996. Page 10.

livre fort en avance sur son temps, les limites de l'instrument pour accompagner le développement rural africain. Depuis lors, la réflexion s'est poursuivie et elle a débouché sur de réelles innovations. Les approches gestion de terroir et développement local en sont du reste des exemples. Ces approches ont cherché des approches plus ouvertes, plus participatives, avec moins d'«apriorisme» (notamment grâce au diagnostic conjoint), plus adaptables aux problèmes des bénéficiaires (notamment par une approche centrée sur le terroir), permettant des actions modestes s'appuyant sur les efforts des bénéficiaires. Toutes ces inflexions venaient en réponse au constat de rigidité, d'apriorisme et d'encadrement autoritaire des projets précédents.

Mais peut-on changer la démarche sans changer l'instrument. Le projet ne contient-il pas en lui-même certains des défauts que l'on croyait imputable à au contenu de l'approche antérieure. Laval et Tremblay font cette constatation dans le cas de la coopération canadienne :

« le passage de l'approche Développement Rural Intégré (DRI) à l'approche Aménagement du Terroir (AT) découlait, entre autres, de l'analyse qui faisait ressortir la lourdeur des mécanismes d'exécution des projets DRI. Or force est de constater que les projets AT, en dépit de la nouvelle approche préconisée, se sont vire retrouvés face aux mêmes contraintes administratives et contractuelles que les projets DRI, ce qui met en lumière la nécessaire adéquation entre les stratégies de développement et les mécanismes d'exécution des projets ». (Laval et Tremblay 1996 : 7)

Une plaisanterie en cours dans une agence de coopération traduit ce même constat : « *Avant nos projets revenaient à faire livrer des pizzas avec des Mercedes, maintenant avec notre nouvelle approche, nous avons compris, nous faisons livrer des hamburgers... avec des Mercedes* ».

La réflexion et l'innovation n'ont pas porté que sur les approches, mais aussi sur les instruments. Deux innovations instrumentales, du reste voisines, méritent d'être examinées en détail : les fonds souples et l'approche processus. Ces tentatives, trop récentes ou ponctuelles pour pouvoir d'ores et déjà être évaluées, paraissent dans beaucoup plus conformes à l'esprit (voir encadré) de la gestion de terroir ou du développement local que ne peut l'être le projet, conçu avant tout pour la réalisation d'investissements physiques. La réflexion sur les finalités les approches et les instruments doit se mener de front afin d'améliorer dans l'avenir l'efficacité et l'impact des actions de développement rural et de gestion des ressources naturelles.

Approche processus

Flexibilité et participation sont les deux éléments clés de l'approche processus. Le point de départ repose sur une véritable implication de la part de toutes les parties concernées dans l'identification, la planification, la mise en oeuvre et la gestion des activités.

L'approche processus se distingue essentiellement pour une activité d'aide en ce que les objectifs spécifiques, le montant d'aide et la date de fin d'activités ne sont pas déterminés à l'avance. Les objectifs sont déterminés par les intéressés non pas avant que le processus ne démarre mais quand il est en route. Les personnes impliquées déterminent également les priorités et chaque étape à atteindre, mais à nouveau pas d'une façon planifiée mais dans le cours du processus. Les donateurs sélectionnent un partenaire, le partenaire choisit ses objectifs... La seule obligation du donateur est de s'engager dans une relation durable, et de supporter une partie du processus, amenant les bénéficiaires à contribuer également de manière significative en termes d'idées, de temps, de main d'œuvre et de ressources financières. En général, l'approche processus conduit à des actions qui démarrent lentement, qui durent longtemps et qui ne mobilisent pas de ressources d'aide importantes, parce que elles restent en phase avec ce que les populations, et non pas ceux qui ont pouvoir sur elles, peuvent maîtriser (Netherlands 1995 : 76-77).

5. L'aide au centre du développement ou du dialogue ?

5.1. Un agenda envahissant

Y a t il encore aujourd'hui en Afrique des questions qui ne concernent aucun bailleur de fonds ? S'il existe une tendance régulière du système d'aide, dont on dénonce par ailleurs les mouvements de balancier, c'est celle qui pousse perpétuellement vers de sujets de plus en plus nombreux, diversifiés, transversaux et souvent intimes aux sociétés bénéficiaires. Les thèmes actuels de l'aide -par exemple gouvernance, réforme de l'Etat ou lutte contre la pauvreté- traduisent parfaitement cette évolution. Il est devenu commun de dire que l'aide n'a plus de priorités par excès de priorités. Jusqu'à la fin des années 1980, la gestion des politiques économiques faisaient encore figure de thème névralgique sur lequel les efforts communs devaient porter pour enclencher tout le reste. Ce n'est plus aussi clair aujourd'hui : le développement du secteur privé, la préservation de l'environnement, la fourniture de services sociaux, la construction des capacités sont également au centre des préoccupations de la communauté des bailleurs. Dans le même temps les anciennes priorités restent toujours d'actualité : l'équipement en infrastructures de base, l'intensification agricole ou l'action en

matière de santé publique constituent des préoccupations permanentes. Riddell note de manière ironique cet « engorgement » de l'agenda de l'aide.

« L'aide a été destinée à combler certains gaps (épargne, investissement, devises) ou à accélérer les principaux moteurs présumés du développement (le marché). Mais, elle a également été assignée à lever ou atténuer les contraintes et entraves au développement (déficiences dans les rapports hommes femmes, faiblesses institutionnelles, manques démocratiques). Cela est communément revenu à ajouter pour les donateurs de nouveaux objectifs aux anciens, mais rarement, sinon jamais, de supprimer d'anciens objectifs. Le résultat de ce processus cumulatif a été que ... la plupart des donateurs fournissent de l'aide dans le but de réaliser ou d'encourager les objectifs suivants : une croissance économique, un développement et une réduction de pauvreté, soutenables du point de vue des ressources naturelles et cohérents avec des objectifs environnementaux contraignants, respectueux des questions de genre et en harmonie avec de larges objectifs d'évolution des relations hommes/femmes, et dont le but soient d'atteindre vastes objectifs de développement social- tout cela d'une manière reposant sur la bonne gouvernance, le renforcement de la société civile, la promotion des droits fondamentaux et de la démocratie, et avec des méthodes participatives. » (Riddell 1996 : 23)

Le développement n'est pas (n'est plus ?) vu comme un processus où les intervenants extérieurs auraient un rôle particulier à jouer, complémentaire de celui des acteurs des pays en développement. Au contraire, les objectifs des bailleurs de fonds sont ils souvent plus larges que les objectifs des gouvernements aidés eux mêmes. De ce fait les objectifs de l'aide occupent le centre, et même parfois la totalité de l'espace du développement.

5.2. Les structures d'aide se positionnent au centre des questions de développement

Si l'ensemble du système de l'aide tend à occuper une position centrale dans la problématique du développement, on retrouve la même situation, à un échelon plus réduit, à l'intérieur d'une problématique particulière. Les structures d'aide ont spontanément tendance à s'attribuer une place centrale dans les questions de développement pour lesquelles elles proposent un appui. Ces structures, et en premier lieu le projet, cherchent à occuper une position lui permettant de peser sur le plus grand nombre possible de leviers d'action. Cela relève d'une évolution naturelle qui découle de la fonction même de ces structures :

- les moyens financiers et techniques à disposition des structures d'aide, sans commune mesure avec les moyens des autres acteurs, leur confère un pouvoir d'action et d'influence prépondérant;

- le désir ou l'obligation de résultat dans un temps donné oblige à une certaine coordination temporelle des différents sources d'action; la structure d'aide peut difficilement accepter qu'un maillon faible parmi l'ensemble des acteurs concernés retarde exagérément ou fasse échouer une action dans laquelle des fonds d'aide ont été investis;
- l'imputabilité des structures d'aide sur certains résultats exige qu'elles aient pouvoir sur ces résultats et donc qu'elles aient une sphère d'action autonome, indépendamment des autres acteurs concernés.

Les raisons qui poussent les structures d'aide à occuper une place centrale dans les questions de développement sont en bonne partie légitimes, vis-à-vis des moyens et des objectifs, qui leur sont assignés, elles n'en conduisent pas moins à une situation préoccupante du point de vue de l'appropriation et de la durabilité de l'action de ces structures. Le diagramme ci-dessous qui explicite la démarche de gestion de terroir est une illustration du résultat que l'on risque d'obtenir.

Graphique 1 : Gestion du terroir



Ce diagramme est extrait d'un texte sur la démarche gestion de terroir. Il est donc compréhensible que cette dernière soit présentée en place centrale, et on ne peut en tirer de conclusions sur les intentions de l'auteur. Pourtant, ce graphique est une bonne illustration d'une situation qui existe bel et bien sur le terrain : l'organisation d'un ensemble de relations et d'interactions totalement centrées sur la structure d'aide. Cette structure devient alors (et c'est le but recherché) la clé de voûte d'un processus de changement. Par là même, elle crée

les conditions de la non-durabilité des changements qu'elle est en train d'entreprendre. Et personne ne peut prédire la situation qui prévaudra lorsque l'on ôtera cette clé de voûte.

L'habitude de considérer la structure d'aide au centre du processus de changement est si forte qu'elle a contribué à un détournement inconscient mais significatif du vocabulaire. La participation est devenue synonyme de participation des populations aux actions initiées et financées par les structures d'aide (même si l'on parle avec une certaine langue de bois de participation des populations à leur propre développement), alors que l'on serait en droit de penser que ce sont ces structures d'aide qui devraient participer à des projets collectifs de développement. La contrepartie qualifie l'apport que les bénéficiaires (ou l'Etat) apportent au financement ou aux efforts des structures d'aide, alors que c'est plutôt l'apport de ces dernières qui devrait être qualifiée de contrepartie. Ces dérives sémantiques aboutissent à ne jamais parler de projet d'aide, rarement de projet d'appui, mais systématiquement de projet de développement. Structure d'aide et projet de développement sont deux mots interchangeables qui montre bien que l'une occupe le centre, sinon la totalité de l'autre.

5.3. Mettre l'aide au centre du dialogue et non du développement

Cette double confusion entre agenda du développement et agenda de l'aide et entre structure d'aide et projet de développement tend à donner à l'aide une place centrale et hégémonique dans les questions de développement. En fait l'aide se confond fréquemment avec le développement, ce qui tend, entre autres conséquences, à placer la totalité du dialogue et de l'échange entre bénéficiaires et donateurs sur les questions de développement et non sur les modalités de l'aide elle-même. Tout se passe comme si l'aide n'était pas un sujet spécifique, séparable, de l'ensemble de la problématique de développement.

Il est frappant de regarder le contraste entre d'une part la quantité d'information sur le développement analysée par les représentants et experts des donateurs et l'insigne faiblesse des réflexions sur l'aide (ses modalités, ses objectifs, etc...) provenant des représentants des bénéficiaires africains de l'aide (gouvernement, experts, associations). Le développement est un sujet partagé et débattu mais l'aide est un sujet réservé.

Or les actions de l'aide ne pourront être adaptées, appropriées et efficaces que si elles sont acceptées, discutées et négociées par les deux parties. Il faut remettre l'aide au centre du dialogue entre partenaires et laisser davantage les institutions des pays bénéficiaires intervenir

sur les questions de développement. Le graphique ci-dessous résume ce que pourrait être un tel changement de paradigme.

Graphique 2

Le débat porte sur le développement, sur lequel les donateurs interviennent exagérément. Il n'y a pas de débat sur l'aide laissée à l'initiative des seuls donateurs

Le développement est laissée à l'initiative des institutions bénéficiaires. le débat porte sur l'aide qui est discutée en commun

